

# POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA: BREVE ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*Raquel Silvestrin Zanon\**

**Palavras-chave:** Agroecologia. Política pública. Pnapo.

\* Administradora do Departamento de Educação e Investimentos Sociais da Área de Gestão Pública e Socioambiental do BNDES, mestre em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e especialista em Políticas Públicas pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

# BRAZILIAN POLICY ON AGROECOLOGY AND ORGANIC PRODUCTION: A BRIEF ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION IN THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL

*Raquel Silvestrin Zanon\**

**Keywords:** Agroecology. Public policy. PNAPO.

\* Administrator at the Education and Social Investments Department of the BNDES's Public Management and Socioenvironmental Division. Has a master's degree in Management at Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade of Universidade de São Paulo (FEA/USP) and a specialist's degree in Public Policies at Instituto de Economia of Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

## Resumo

Este artigo busca analisar em que medida a arquitetura institucional de implementação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) contempla os diferentes atores interessados, contribuindo para que seja efetiva. Após discorrer sobre o ciclo das políticas públicas, o estudo aborda a Pnapo e, em seguida, analisa sua implantação no Rio Grande do Sul, com destaque para a ação apoiada com recursos oriundos do BNDES Fundo Social. No caso da Pnapo, a formulação de políticas públicas é influenciada pela trajetória de discussão e articulação dos temas entre governo e sociedade civil. Em relação à organização do Estado, foram utilizadas estruturas já existentes, criadas novas instâncias, assim como instituíram-se colegiados com participação de entidades da sociedade civil. Quanto à adaptabilidade, a elaboração do segundo plano contou com aprendizados da primeira edição. Por fim, a permanência das políticas consiste em um dos pontos de atenção para a continuidade das ações tanto em âmbito federal quanto estadual.

---

## Abstract

This article analyzes to which extent the institutional architecture for implementing the Brazilian Policy of Agroecology and Organic Production (PNAPO) contemplates the multiple stakeholders, contributing to its effectiveness. After discussing the public policy cycle, it addresses the PNAPO; followed by the analysis of its implementation in Rio Grande do Sul, with emphasis on the action supported with resources from the BNDES's Social Fund. In the case of PNAPO, the formulation of public policies is influenced by thematic discussion and articulation between government and civil society. Concerning

state organization, existing structures were used, new instances were created, and collegiate bodies were established with civil society organizations participation. Regarding adaptability, the second plan elaboration had as background lessons learned from the first edition. Finally, the continuity of policies is one of the concern points for permanence of actions at federal and state levels.

## Introdução

---

Este artigo busca analisar a arquitetura institucional de implementação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) – instituída por meio do Decreto 7.794, de 20 de agosto de 2012, e implantada por meio do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) –, no estado do Rio Grande do Sul (RS).

Como objetivo geral, propõe-se analisar em que medida essa arquitetura contempla os diferentes atores interessados, contribuindo para a efetividade da Pnapo. Para tanto, inicialmente revisita-se o ciclo das políticas públicas, em especial a arquitetura institucional de sua implementação. Discorre-se brevemente sobre agricultura familiar e sobre a criação da Pnapo, assim como sobre sua implantação, por meio do Planapo. Por fim, aborda-se a atuação do Estado do Rio Grande do Sul na implementação do plano, com destaque para a arquitetura institucional adotada.

A realização deste estudo justifica-se na medida em que a execução de uma política pública é um processo complexo, no qual diferentes grupos da sociedade, muitas vezes com interesses, valores e objetivos divergentes, estão envolvidos e são de alguma forma afetados. Assim, um grande desafio é contemplar, ainda que parcialmente, os interesses desses diferentes atores na definição e execução da política. É nesse contexto em que a Pnapo se insere e fornece exemplos de implementação cuja análise pode contribuir para sinalizar possibilidades de melhoria a respeito da arquitetura institucional e das práticas adotadas, permitindo sua replicação.

A hipótese de pesquisa é que, para uma implementação efetiva da Pnapo, os diferentes atores devem ser considerados, e seus interesses, na medida do possível, contemplados.

A metodologia utilizada é uma abordagem qualitativa descritiva, baseada em pesquisa bibliográfica e documental. O artigo insere-se no âmbito da teoria da análise de políticas públicas, com foco na implementação de uma política sob a perspectiva de sua arquitetura institucional.

## Política pública: conceito, ciclos, implementação e arquitetura institucional

---

A política pública é o processo pelo qual diversos grupos que compõem a sociedade – com interesses, valores e objetivos divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade. Quando essas decisões coletivas são tomadas, elas se transformam em algo a ser compartilhado, isto é, em uma política comum (RODRIGUES, 2010).

Evans (2004) propõe que os Estados devem estar inseridos na estrutura social para serem eficientes, ou seja, para que consigam realizar programas que levem ao desenvolvimento socioeconômico, é importante que sejam capazes de estabelecer alguma parceria ou outra forma de ligação com grupos sociais. Assim, o Estado revela suas capacidades ao formular e implementar seus objetivos, considerando os interesses e necessidades coletivas, com certo grau de autonomia e organização burocrática.

O processo da política pública contempla estágios diversos, em que estão envolvidos diferentes atores, coalizões, processos e ênfases. Na

primeira etapa do ciclo, a *elaboração* consiste na preparação da decisão política; enquanto a *formulação* contempla a decisão política, ou a decisão tomada por um político ou pelo congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica. A *implementação*, por sua vez, engloba a preparação para a execução (ou seja, a elaboração de planos, programas e projetos), e a execução, que consiste em colocar em prática a decisão política (SARAVIA, 2006).

Os ciclos da política pública servem como recurso para sua análise. A implementação revelou-se o “elo perdido” nas discussões sobre eficiência e eficácia da ação governamental – problemas não antecipados que surgem na implementação de programas ou políticas podem representar obstáculos intransponíveis, que podem levar a sua descontinuidade. Assim, a centralidade dos problemas de implementação de programas torna-se elemento-chave no aperfeiçoamento da ação do governo (RODRIGUES, 2010; SILVA E MELO, 2000).

Contribuições recentes acerca da implementação enfatizam os elementos de aprendizagem, evolução, adaptação e da “implementação como decisão política”. Outro elemento central é a consolidação da ideia de que é necessário ter uma visão estratégica dos problemas de implementação, incorporando questões críticas como a viabilidade política e os problemas de coordenação interorganizacional (SILVA E MELO, 2000).

O estudo do processo de implementação é considerado uma subárea específica da pesquisa de avaliação e análise de políticas, que, entre outros indicadores, considera o processo, em contraposição à avaliação de impacto. Na etapa de implementação do ciclo das políticas públicas, conforme proposto por Lima (2013), insere-se a arquitetura institucional, que engloba percepções, estrutura e organização.

O termo arquitetura institucional (*institutional architecture*) tem sido usado em publicações internacionais sob a premissa de que essa arquitetura não pode ser estática, dada sua inserção em um ambiente de transformação econômica e mudança institucional. Nesse sentido, o conceito de arquitetura institucional apresenta relação com o campo pesquisado, ou seja, com a percepção dos atores envolvidos, com o papel das instituições e da organização dos órgãos relacionados à implantação da política. O uso do conceito de arquitetura institucional impulsiona uma agenda de pesquisa complementar, que reconhece a coexistência de instituições formais e informais, e processos dinâmicos subjacentes à mudança institucional (LIMA, 2013).

Uma política pública deve ser vista como engenharia social, enquanto seu ciclo pode ser entendido como um campo estratégico no qual se observa uma relativa indistinção não só entre os implementadores e os formuladores, mas também em relação à população-meta – a forma de uso ou consumo altera a política. Entre os conceitos propostos para capturar esse campo estratégico, destacam-se as redes de implementação, apropriadas para capturar o fato de que as políticas públicas são implementadas por meio de redes de agentes públicos e, cada vez mais, também por agentes não governamentais (SILVA E MELO, 2000).

Contribuições recentes da literatura têm enfatizado também a dimensão política do processo de implementação. Ao se reconhecer o jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, torna-se importante incorporar os *stakeholders* – grupos envolvidos pelas políticas e nelas interessados – ao processo de formulação e implementação. O desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de concertação e negociação entre eles.



Sem a participação desses atores, políticas públicas de caráter redistributivo, como é o caso de programas de caráter social, tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e, muitas vezes, oportunista de setores das burocracias especializadas, o que confere a elas pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade (SILVA E MELO, 2000).

O ciclo da política pública pode ser representado por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação à política; e por “nós críticos”, que representam os pontos no tempo em que questões referidas aos processos de sustentação política, coordenação interinstitucional e capacidade de mobilizar recursos institucionais dos programas se conjugam. Nessa conjugação, produz-se uma espécie de “crise”, concretizada no processo de tomada de uma decisão crítica por um ator estratégico, cujo desenlace impele o programa em uma direção nova (SILVA E MELO, 2000).

Os mecanismos de coordenação interinstitucional se destacam na implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos, descentralizados e que reúnem um conjunto diferenciado de agentes implementadores. A implementação passa a estar fortemente imbricada em estruturas de governança (*governance*), entendidas como as regras do jogo e os arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação (SILVA E MELO, 2000).

A fim de contribuir com a compreensão da atuação do Estado, é necessário investigar as condições que determinam de que forma ele exerce o papel demandado pela sociedade. Neste artigo, analisa-se especificamente a política de agroecologia e a relação entre órgãos estatais e não governamentais no processo de implementação dessa política, ou seja, como as ações são executadas na arquitetura institucional do Estado, utilizando como referência o caso do Rio Grande do Sul.

A arquitetura institucional das instituições que atuam na agroecologia é considerada a partir do mapeamento da estrutura e da atribuição das entidades envolvidas, governamentais ou não governamentais, segundo as regras formais (consolidadas em documentos legais). O quadro conceitual a seguir, baseado na formulação realizada por Lima (2013), apresenta as categorias, variáveis e subvariáveis de análise consideradas.

Quadro 1 | Categorias, variáveis e subvariáveis de pesquisa

|   |   |   |
|---|---|---|
| Abordagem   | Política pública (com contribuições do institucionalismo e das capacidades do Estado) |   |
| Ênfase  | Arquitetura institucional   |   |
| Categorias  | Variáveis (teóricas)  | Subvariáveis (aplicação)  |
| Formulação  | Dependência da trajetória   | Trajetória histórica e legal da agroecologia no Brasil  |
| Organização burocrática do Estado no apoio à agroecologia | Estrutura e organização   | Órgãos e colegiados: organização, estrutura hierárquica e atribuições                                       |
|   | Promoção da atividade pública com o interesse público                                 | Interação com a sociedade   |
| Coordenação e coerência                                   | Ação coordenada entre os diversos atores e órgãos                                     | Articulação, desenvolvimento de atividades e tomada de decisão coletiva entre os órgãos                     |
| Estabilidade  | Permanência das políticas   | Manutenção ou não da política de agroecologia para além do mandato dos cargos ocupados nos órgãos estaduais |
| Adaptabilidade  | Criação de novas alternativas e ajuste das falhas                                     | Dificuldades e alterações de processo   |

Fonte: Adaptado de Lima (2013, p. 89).

## Política pública, agricultura familiar e agroecologia

A agricultura familiar está presente nos diferentes biomas do Brasil e se caracteriza por uma grande diversidade de organização e resiliência, garantindo a segurança alimentar e nutricional da população. A forma de gestão das propriedades familiares, que envolve a utilização de insumos da área ou do entorno, a adoção de mão de obra própria, a tendência a multiplicar materiais genéticos locais e a participação em circuitos curtos de comercialização, aproxima essas propriedades dos princípios agroecológicos. Outra relação que a agricultura familiar apresenta é com a produção de serviços ecossistêmicos, como produção de água, incremento e manutenção da fertilidade do solo, controle e redução da erosão, e aumento da biodiversidade nos cultivos. Essas características abrem possibilidades interessantes de acessar linhas de financiamento específicas e obter diferencial competitivo baseado em selos de qualidade (de origem, *gourmet*, orgânico, ecológico), que vêm sendo cada vez mais utilizados e apresentam grande potencial de beneficiar os agricultores familiares (EMBRAPA, [20??]).

Em 2019, a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou a Década da Agricultura Familiar – que está sendo implementada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida) –, com a finalidade de trabalhar coletivamente na formulação e implementação de políticas econômicas, ambientais e sociais voltadas à criação de um ambiente propício ao fortalecimento da agricultura familiar, que produz mais de 80% do alimento no mundo. Além de aumentar a sustentabilidade ambiental da agricultura, a agricultura familiar

preserva e restaura a biodiversidade e os ecossistemas, e fornece alimentos tradicionais e nutritivos (FAO, 2019).

De acordo com a definição legal, instituída por meio da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, regulamentada pelo Decreto 9.064, de 31 de maio de 2017, alterado pelo Decreto 10.688, de 26 de abril de 2021, e por portarias ministeriais complementares, o agricultor familiar e/ou empreendedor familiar rural no Brasil é aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais;

II - utilizar, predominantemente, mão de obra familiar nas atividades econômicas do estabelecimento ou do empreendimento;

III - auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e

IV - ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar” (BRASIL, 2006; 2017a; 2021).

O Censo Agropecuário, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2006 e 2017, deu atenção especial à agricultura familiar, fornecendo estatísticas oficiais sobre esse segmento. Sua realização evidencia o reconhecimento pelo Estado brasileiro da importância econômica e social da agricultura familiar como fonte geradora de ocupação, renda e alimento para o país (FORTINI, 2020).

Considerando a regulamentação da Lei 11.326/2006 pelo Decreto 9.064/2017, que mudou a forma de classificar o estabelecimento, principalmente em relação à renda do produtor, no censo de 2017, dos 4,6 milhões de estabelecimentos de pequeno porte que poderiam ser identificados como de agricultura familiar, somente 3,9 milhões atenderam

a todos os critérios. Dessa forma, na comparação com os dados do levantamento anterior, de 2006, a agricultura familiar encolheu no país, registrando-se uma redução de 9,5% no número de estabelecimentos classificados. Ainda assim, a agricultura familiar continua representando a maioria (77%) dos estabelecimentos agrícolas do Brasil. Por terem uma limitação de porte, esses estabelecimentos ocupam uma área de 80,89 milhões de hectares, equivalente a 23% da área agrícola total do país. Já em relação ao valor de produção, a agricultura familiar também apresenta uma participação bastante inferior à dos demais estabelecimentos, respondendo igualmente por 23% do total (IBGE, [2018?]). A partir desses dados, ao se comparar as proporções de área ocupada e valor de produção, ambas de 23%, verifica-se que, por unidade de área, o valor gerado é similar na agricultura familiar e não familiar.

De acordo com o último levantamento (Censo Agropecuário 2017), realizado com mais de cinco milhões de propriedades rurais de todo o Brasil, a agricultura familiar empregava mais de dez milhões de pessoas em setembro de 2017, respondendo por 67% do total de pessoas ocupadas na agropecuária e 40% da renda da população economicamente ativa no país (EMBRAPA, [20??]). Apesar de manter uma contribuição expressiva na ocupação nacional, em relação ao censo de 2006, o segmento foi o único a perder mão de obra: enquanto na agricultura não familiar houve a criação de 702 mil postos de trabalho, a agricultura familiar perdeu 2,2 milhões de trabalhadores (IBGE, [2018?]).

Entre as características dos produtores que mudaram nesse período, destacam-se o aumento do número de estabelecimentos em que o produtor está buscando trabalho fora e a diminuição da mão de obra da família e da média de pessoas ocupadas, de forma que muitos estabelecimentos não podem ser classificados como familiares por não atenderem aos critérios da lei. Outros fatores identificados foram o envelhecimento dos

chefes das famílias, ao mesmo tempo em que os filhos optam por outras atividades fora do domicílio agrícola, e o aumento da mecanização e da contratação de serviços (IBGE, [2018?]).

Em relação à produção de alimentos, a agricultura familiar tem participação relevante, em especial na produção de milho, mandioca, pecuária leiteira, gado de corte, ovinos, caprinos, olerícolas, feijão, cana, arroz, suínos, aves, café, trigo, mamona, fruticulturas e hortaliças. Nas culturas permanentes, o segmento responde por 48% do valor da produção de café e banana; já nas culturas temporárias, por 80% do valor da produção de mandioca, 69% de abacaxi, e 42% da produção de feijão, por exemplo. Adicionalmente, de acordo com o Censo Agropecuário 2017, a agricultura familiar é a base da economia de 90% dos municípios brasileiros com até vinte mil habitantes (EMBRAPA, [20??]; IBGE, [2018?]).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), iniciado como linha de crédito e instituído como programa governamental pelo Decreto 1.946, de 28 de junho de 1996, é reconhecido como a política pública para a agricultura familiar de maior relevância. Seu objetivo é fortalecer o segmento por meio do financiamento subsidiado a serviços agropecuários e não agropecuários. O programa contribui para a diversificação das atividades agrícolas, favorece o empreendedorismo, por meio do processamento e agroindustrialização dos alimentos, bem como atende às exigências mercadológicas e de adoção de práticas conservacionistas para uma produção ambiental, econômica e socialmente sustentável (EMBRAPA, [20??]). O financiamento para custeio e investimentos em implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, visando à geração de renda e ao melhor

uso da mão de obra familiar, é uma das políticas públicas do Governo Federal implementadas pelo BNDES (BNDES, [20??]).

Outra iniciativa que teve participação do BNDES foi o Programa de Ampliação e Fortalecimento das Redes de Agroecologia e Produção Orgânica (Ecoforte), instituído por meio do Acordo de Cooperação Técnica 13.2.1089.1, assinado entre o Banco e a Fundação Banco do Brasil (FBB), em conjunto com outros parceiros, em 17 de outubro de 2013. A iniciativa integrava o Planapo e visava o fortalecimento e a ampliação das redes, cooperativas e organizações socioprodutivas e econômicas de agroecologia, extrativismo e produção orgânica. O investimento social no Ecoforte foi possível a partir do diálogo e da articulação com órgãos do governo e movimentos sociais do campo, valorizando conhecimentos tradicionais e as diversas tecnologias sociais que viabilizam a agricultura de base agroecológica em comunidades rurais (FBB, [2013?]).

Desde a criação do programa, foram realizadas diferentes chamadas públicas para seleção de projetos (em 2014, 2016 e 2017), sendo que a última proporcionou o apoio tanto para consolidação das bases das redes atendidas na seleção anterior quanto a inclusão de novas redes. O Ecoforte contou com recursos não reembolsáveis oriundos do BNDES Fundo Social,<sup>1</sup> do Fundo Amazônia<sup>2</sup> e da FBB.

A multifuncionalidade da agricultura familiar tem recebido reconhecimento internacional crescente. Para além de sua importância na produção de alimentos, o segmento cumpre função essencial na geração

---

1 Fundo do BNDES de apoio não reembolsável, recentemente alterado para BNDES Fundo Socioambiental. Para mais informações, ver: [www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-fundo-socioambiental](http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-fundo-socioambiental).

2 O Fundo Amazônia é gerido pelo BNDES e tem por finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, nos termos do Decreto 6.527, de 1º de agosto de 2008. Para mais informações, ver [www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia](http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia).

de emprego e renda a partir de sistemas agrícolas diversificados. Nesse contexto, o Brasil vem contando também com reconhecimento da FAO pela implantação de relevantes políticas públicas para a atividade, a exemplo do Pronaf e da Política Nacional de Agricultura Familiar. Instituições como o BNDES e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) desempenham papel relevante no apoio à elaboração e implementação de políticas públicas para o setor (EMBRAPA, [20??]).

## Criação e implantação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo)

---

A contestação ao modelo de desenvolvimento difundido pela Revolução Verde se difundiu no Brasil da década de 1970, quando surgiu o movimento de “agricultura alternativa”, que criticava as tecnologias adotadas no processo de modernização da agricultura por seu impacto ambiental e social, e propunha o uso de outras tecnologias menos impactantes. A partir da década de 1990, a agroecologia foi incorporada à realidade brasileira por intermédio de organizações não governamentais (ONG) ligadas aos movimentos sociais do campo, que foram as suas principais disseminadoras. Nesse período, a agroecologia foi incorporada à luta dos movimentos populares do campo, em especial pelo Movimento Via Campesina, como estratégia política na busca do desenvolvimento, fundamentada pela teoria de um novo paradigma, mais justo, solidário e sustentável (SAMBUICHI *et al.*, 2017).

Também durante a década de 1990, o aumento da demanda por produtos orgânicos, tanto no mercado interno quanto no mercado externo, originou



uma pressão da sociedade pela regulamentação da agricultura orgânica no Brasil. Em 1993, o primeiro grupo de trabalho visando propor a criação de um normativo para regulamentar a produção orgânica no país foi criado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Como resultado, após a realização de uma consulta pública, foi publicada a Instrução Normativa 7, de 17 de maio de 1999, primeiro regulamento a tratar de produção orgânica no Brasil, posteriormente revogado pela Instrução Normativa 64, de 18 de dezembro de 2008 (SAMBUICHI *et al.*, 2017).

A partir do ano 2000, entidades, profissionais e movimentos sociais envolvidos na disseminação da agroecologia se articularam para dar visibilidade ao conjunto de experiências voltadas à promoção dessas práticas no país, o que resultou na realização dos Encontros Nacionais de Agroecologia (ENA). Como desdobramento, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) foi formada em 2002, congregando diferentes segmentos ligados ao movimento agroecológico, como movimentos sociais, comunidades de base, ONGs, pesquisadores e técnicos (SAMBUICHI *et al.*, 2017).

Na região Sul do país, algumas instituições governamentais e não governamentais de ensino, pesquisa e extensão formalizaram uma agenda de cooperação e parceria inédita e criaram o Programa de Tecnologia e Desenvolvimento Rural Sustentável em 1994. Integravam essa parceria a Embrapa, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul (Emater/RS), a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Sul (Fepagro/RS), a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a Rede Tecnologia Alternativa (TA-Sul) e o Programa de Cooperação em Agroecologia. Até aquele período, as parcerias entre instituições governamentais e não governamentais na temática do desenvolvimento rural sustentável eram bastante raras (MOURA, 2017).

No ano seguinte (1995), em Porto Alegre, essa articulação realizou a Conferência Tecnologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, considerada um grande marco na mudança de orientação e incorporação do debate agroecológico nas instituições de ensino, pesquisa e extensão rural na região. Nesse encontro, as instituições estatais assumiram oficialmente o compromisso de trabalhar com a agroecologia em parceria com as ONGs (MOURA, 2017).

A agroecologia foi reconhecida em diversas frentes de apoio público no campo institucional recente no Brasil. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, trouxe a previsão de dispensa de licitação para produtos da agricultura familiar e, em 2004, passou a permitir a aquisição de produtos agroecológicos e orgânicos com um sobrepreço de até 30% em relação aos produtos convencionais, a depender dos preços de referência do mercado orgânico local, por influência das discussões levantadas no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Outro programa de compras públicas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), criado com a Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, também passou a incentivar a compra desses produtos ao exigir a compra de pelos menos 30% dos produtos destinados à alimentação escolar diretamente da agricultura familiar ou de suas organizações, com dispensa de licitação, e prioridade para os produtos agroecológicos e orgânicos (SAMBUICHI *et al.*, 2017).

Ao longo de 2011, cinco seminários regionais e um seminário nacional foram realizados com o objetivo de ouvir a sociedade e obter contribuições, ampliando a representatividade da proposta apresentada pela ANA para a elaboração da Pnapo e do Planapo. Paralelamente, outro processo foi desencadeado na Câmara Técnica dos Orgânicos (CT-ORG),

articulado pelo Mapa, trazendo a proposta de criar uma política nacional de agricultura orgânica (SAMBUICHI *et al.*, 2017).

A Pnapo foi instituída pelo Decreto 7.794/2012 com o objetivo de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica. Para sua implementação, a União deveria atuar em regime de cooperação com estados, Distrito Federal e municípios, organizações da sociedade civil e outras entidades privadas. A Pnapo estabeleceu duas novas definições que passaram a orientar as políticas públicas: (i) produção de base agroecológica; e (ii) transição agroecológica (FAO, 2016).

O decreto instituiu um padrão de gestão intersetorial e intergovernamental com participação social, composto pela Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), constituída somente por integrantes do governo, com o objetivo de integrar e coordenar as ações intragovernamentais, e pela Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), com participação paritária entre governo e sociedade civil (BRASIL, 2012).

A Ciapo era integrada por nove ministérios e seis autarquias convidadas, e suas competências consistiam em: (i) elaborar a proposta do Planapo; (ii) articular os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal para a implementação da Pnapo e do Planapo; (iii) interagir e pactuar com instâncias, órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais sobre os mecanismos de gestão e de implementação do Planapo; e (iv) apresentar relatórios e informações à Cnapo para o acompanhamento e monitoramento do Planapo.

A Cnapo era formada por representantes de 14 órgãos e entidades do Executivo Federal e por 14 entidades titulares e 14 entidades suplentes, representantes da sociedade civil. O colegiado tinha por objetivo

promover a participação da sociedade na elaboração e acompanhamento do plano e da política de agroecologia (BRASIL, 2012).

Após a publicação do Decreto 7.794/2012, os atores sociais envolvidos com a temática mobilizaram-se para levar sugestões aos instrumentos de operacionalização da política por meio do Planapo. Além das discussões no interior da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) e da Cnapo, a proposta foi discutida em diversos fóruns da ANA, da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), do Consea, da Comissão Interministerial de Educação em Agroecologia e do Fórum Permanente de Agroecologia da Embrapa, entre outros (FAO, 2016). Em outubro de 2018, na sede da FAO, a Pnapo recebeu o prêmio prata do Future Policy Award 2018, que reconheceu as melhores políticas em agroecologia e sistemas alimentares sustentáveis de todo o mundo.<sup>3</sup>

## Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo)

---

O primeiro plano nacional foi lançado para o triênio 2013-2015 (Planapo 2013-15), denominado Brasil Agroecológico e instituído pela Portaria Interministerial 54, de 12 de novembro de 2013. O plano envolveu ações de dez ministérios, abrangendo 125 iniciativas, distribuídas em 14 metas e organizadas a partir de quatro eixos estratégicos: (i) produção; (ii) uso e conservação de recursos naturais; (iii) conhecimento; e (iv) comercialização e consumo (FAO, 2016).

---

3 Ver mais em: <https://agroecologia.org.br/2018/10/16/politica-de-agroecologia-do-brasil-recebe-premio-internacional/>.

O primeiro ciclo do Planapo (2013-2015) contribuiu para a incorporação da agroecologia em processos de planejamento e implementação de políticas públicas nos três níveis de atuação governamental. Além disso, por meio da atuação das instâncias de gestão da Pnapo, foi possível avançar no acompanhamento da execução de ações governamentais relativas à agenda, em um processo de criação e aprimoramento de canais de diálogo entre sociedade e gestores, e destes entre si, bem como de estruturação de instrumentos de gestão dessa política pública de caráter intersetorial (BRASIL, 2016a).

Embora a existência de um plano nacional para a agroecologia e a produção orgânica seja uma conquista recente, o Planapo 2013-2015 se destacou como experiência bem-sucedida de construção participativa em política pública, que promoveu avanços na criação, articulação e adequação de programas e ações, em nível nacional, no campo da agroecologia, com reflexo no planejamento de entes subnacionais em diversos estados. O plano contribuiu ainda para a maior inserção do tema nos processos internos de órgãos públicos, operadores de crédito, e instituições de ensino, pesquisa e extensão nos diferentes níveis federativos (BRASIL, 2016a).

Durante a vigência do plano, a Cnapo e a Ciapo tiveram atuação decisiva na promoção de articulação institucional e na convergência otimizada de recursos públicos em ações governamentais compartilhadas. Nesse sentido, sem desconsiderar as dificuldades do processo e os desafios a serem superados futuramente na integração de ações públicas em agroecologia, avançou-se durante a vigência do primeiro Planapo na incorporação das diretrizes da política por parte das instituições responsáveis pelas ações do plano e na criação de mecanismos de gestão que ampliaram a transparência e o intercâmbio de informações entre os envolvidos (BRASIL, 2016a).

Entre os primeiros resultados da pesquisa de avaliação realizada com representantes da sociedade civil, descritos por Sambuichi e outros (2016), é mencionada a possibilidade, a partir das discussões entre a sociedade civil e o governo, da criação de consensos e inserção de pautas setoriais estratégicas no Plano, como os objetivos relacionados ao protagonismo das mulheres na agricultura orgânica e agroecológica e à permanência da juventude rural no campo. Segundo a opinião dos entrevistados, a governança baseada na coordenação da Cnapo pela Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) foi outro acerto do plano, pois favoreceu a articulação e facilitou o diálogo entre as diferentes organizações. A interinstitucionalidade proporcionada pela Ciapo no âmbito do Planapo, que permitiu a articulação das iniciativas executadas pelos diversos ministérios envolvidos na política, também foi vista como positiva. A própria existência da política e do plano foram considerados positivos pelos entrevistados, além de a agroecologia ser colocada como elemento central de uma estratégia de desenvolvimento rural com a agricultura familiar (SAMBUICHI *et al.*, 2016).

Na avaliação acerca da Pnapo e do Planapo 2013-2015, cujos resultados foram descritos por Sambuichi e outros (2017), a percepção dos atores que participaram da Cnapo e da Ciapo foi de que a decisão de criar a política e o plano foi bastante acertada. Para os entrevistados, a existência dessa política é um grande avanço, e a construção participativa, feita em diálogo com a sociedade civil durante o processo de elaboração, foi o ponto mais citado como positivo. Outro fator de sucesso foi a participação interministerial, com diferentes setores do governo atuando na construção e condução da política.

Os resultados da pesquisa mostraram que a Pnapo é uma política que nasceu dos anseios da sociedade civil organizada, que adentraram o Estado por meio dos espaços de participação social e da permeabilidade

às agendas dos movimentos sociais do campo. Outro ponto a se destacar na gestão desse primeiro ciclo foi a participação intensa e regular dos movimentos sociais no âmbito da Cnapo, determinante para o enraizamento institucional e para avanços nos processos de negociação e disputas políticas, em um ambiente de pluralidade (SAMBUICHI *et al.*, 2017).

Adicionalmente, um dos principais resultados do primeiro ciclo a ser destacado diz respeito ao fortalecimento de relações de confiança entre órgãos públicos, agricultores e consumidores, em torno da preocupação com questões de saúde no campo, com a oferta de alimentos saudáveis e a necessidade de melhor integrar a produção agrícola à conservação ambiental (BRASIL, 2016a).

Em relação a limitações ou falhas apontadas na avaliação do Planapo, conforme registrado por Sambuichi e outros (2016), ressaltam-se aspectos ligados à baixa disponibilidade ou ausência de recursos financeiros específicos para o plano, uma vez que o mesmo se constituiu em um somatório de iniciativas em curso, com reduzida margem de alteração ou redestinação. Além disso, embora o exercício de articular ações antes desconectadas possa ser considerado uma das virtudes do plano, a falta de um planejamento integrado para sua implementação levou muitas vezes à fragmentação das ações, dificultando sua execução, gestão integrada e monitoramento de resultados. Outra questão levantada foi a ausência de alguns temas relevantes para a agroecologia, como o acesso à terra e ao território, que pode ser considerado uma das prioridades para o fortalecimento da produção agroecológica. A desorganização, o pouco conhecimento prévio de como criar esse tipo de política, a dificuldade de consensos na Cnapo e a baixa prioridade dada à agenda da agroecologia no governo foram mencionados entre os principais pontos negativos do processo de elaboração. (SAMBUICHI *et al.*, 2017).

Em um processo de continuidade e aperfeiçoamento, que seguiu as mesmas bases de ampla participação da sociedade civil, foi lançado o Planapo 2016-2019, por meio da Portaria Interministerial MDA/SEGOV/PR 1, de 3 de maio de 2016. O segundo ciclo do plano foi estruturado em 194 iniciativas de órgãos federais, ancoradas no Plano Plurianual (PPA) e associadas a metas e objetivos específicos. No âmbito da Ciapo, o planejamento desse ciclo começou no início de 2015 com o mapeamento das áreas de inserção do tema agroecologia e produção orgânica no PPA 2016-2019 (BRASIL, 2016a).

A versão final do Planapo 2016-2019 articulou dez ministérios, incluindo suas unidades setoriais e entidades vinculadas, em torno de programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica. As iniciativas, distribuídas em metas, foram organizadas em seis eixos estratégicos: (i) produção; (ii) uso e conservação de recursos naturais; (iii) conhecimento; (iv) comercialização e consumo; (v) terra e território; e (vi) sociobiodiversidade (BRASIL, 2016a).

Do ponto de vista da gestão pública, houve reflexos para cada unidade gestora envolvida no Planapo, na medida em que sujeitos de arenas políticas diferentes passaram a influenciar na execução, na cobrança de resultados e, conseqüentemente, na performance da ação pública setorial. Assim, cabe destacar as lições trazidas pelo modelo de gestão interdisciplinar e participativo do Planapo, ou seja, o aprendizado de que a agroecologia é tanto “influenciadora” quanto “influenciada” por outras políticas devido a um ambiente de gestão colaborativo e de elevado compartilhamento de informações setoriais.

Ao se ressaltar a conveniência da sinergia entre o movimento agroecológico e os programas de governo para a consolidação da agroecologia, é importante registrar a preocupação sobre a possibilidade de continuar avançando, mesmo antevendo-se que o equilíbrio entre essas forças



poderá se alterar ao longo dos anos, seja em função de maior ou menor motivação popular, seja em função de maior ou menor espaço do tema na agenda da política governamental (TROVATTO *et al.*, 2017).

## Atuação do Estado do Rio Grande do Sul na implementação do apoio à agroecologia

A promulgação da Lei 14.486/2014, que instituiu a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (Peapo), estabeleceu as condições político-institucionais para a construção de um plano estadual de agroecologia e produção orgânica no Rio Grande do Sul. Coube à então Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR), atualmente denominada Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR), regulamentar a lei, a partir do Decreto 51.617/2014, definindo: (i) o órgão estadual responsável pela coordenação da implementação da Peapo; (ii) a agricultura familiar como destinatária da referida política; e (iii) o Programa Estadual de Agricultura de Base Ecológica (Pabe) como programa de Estado, estabelecendo suas principais linhas de ação (BRASIL, 2017b).

Outra medida importante foi a criação do comitê gestor, órgão colegiado de composição paritária entre representantes governamentais e da sociedade civil, responsável por elaborar e acompanhar o Plano Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (Peapo-RS) em todas as suas fases. A construção do Peapo-RS ocorreu durante o ano de 2015 e contou com a participação ativa do comitê gestor e a orientação da Secretaria de Planejamento, Gestão e Governança, por meio do departamento de

planejamento responsável pela elaboração e monitoramento do Plano Plurianual do Estado do Rio Grande do Sul (BRASIL, 2017b).

A partir do modelo do Planapo, definiram-se os elementos mínimos que o plano estadual deveria conter. Dessa forma, seguindo o artigo 4º da Lei 14.486/2014, o Rio Grande Agroecológico (Pleapo/RS – 2016 a 2019) foi organizado em quatro grandes diretrizes: (i) produção e segurança alimentar e nutricional; (ii) uso e conservação da agrossociobiodiversidade; (iii) incentivo ao consumo, acesso a mercados e comercialização; e (iv) assistência técnica e extensão rural (ATER), ensino e pesquisa. O Pleapo-RS também contou com um plano de gestão, o qual estabeleceu que o acompanhamento e monitoramento das ações devia ser realizado pelo comitê gestor, prevendo a realização de reuniões, coleta de informações e realização de seminários de avaliação (BRASIL, 2017b).

O Rio Grande Agroecológico foi o principal instrumento da política estadual, com o objetivo de congregar e estabelecer ações transversais e interinstitucionais que incorporassem estratégias ambientais, sociais, econômicas e de saúde, a fim de melhorar a qualidade de vida das famílias do campo e da cidade. O plano foi construído pelo comitê gestor, coordenado pela SDR e composto por cerca de cinquenta instituições estaduais, federais e da sociedade civil, que tinham como atribuições reunir e organizar ações para o desenvolvimento da agricultura de base ecológica. Na SDR, as ações do Rio Grande Agroecológico eram executadas principalmente por meio do Pabe (RIO GRANDE DO SUL, 2018). Como também observado em âmbito nacional, até o início de 2021, não foram encontradas evidências sobre a continuidade do plano a partir de 2020, que corresponderia ao segundo ciclo do Pleapo.

O Programa de Apoio à Agricultura Familiar e Camponesa, que previa investimentos na agricultura familiar e camponesa para fomentar a produção sob uma visão sustentável dos agroecossistemas e suas estruturas

no âmbito do desenvolvimento das cadeias produtivas, destacou-se entre as ações estaduais de apoio à agroecologia, inserido no Plano Plurianual da SDR/RS, no âmbito do Pleapo/RS (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

A construção do referido programa teve início com a atuação e a articulação dos movimentos reunidos pela Via Campesina – organizações diversas que integram a Rede Camponesa de Agroecologia (RCA) –, que demandaram um programa como política de Estado, estruturante da produção e da vida camponesa, integrando produção orgânica, organização produtiva, agroindustrialização, ampliação do acesso ao crédito e facilidade na comercialização dos produtos, além de qualidade de vida no campo (ANA, 2019; LOPES e PORTO, 2020).

Apelidado de Programa Camponês, o instrumento contou com recursos oriundos do financiamento do BNDES ao Governo do Estado e do BNDES Fundo Social, e contemplou investimentos visando à melhoria das condições de produção, transporte, processamento, industrialização e comercialização de alimentos para os agricultores. Um dos requisitos para o apoio foi que os projetos tivessem como objetivo a transição para uma agricultura agroecológica. O programa buscou ainda fomentar projetos integrados e fortalecer iniciativas orientadas pelos princípios de diversificação dos recursos produtivos e da produção dos agricultores, na transição para sistemas produtivos de base ecológica, e no fortalecimento da autonomia dos agricultores e cooperativas familiares, inclusive para comercialização (RIO GRANDE DO SUL, 2016; ANA, 2019).

Um dos princípios da concepção do programa foi o estímulo à cooperação e ao cooperativismo, de forma que a apresentação dos projetos deveria ser realizada por pessoa jurídica que representasse a organização social dos beneficiários, as cooperativas. A fim de viabilizar o acesso ao crédito para fomento à reestruturação produtiva, o programa utilizou a estrutura do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos

Estabelecimentos Rurais (Feaper) existente no estado, sendo o conselho do fundo o órgão de coordenação do programa e responsável pela aprovação dos projetos. Havia também um órgão técnico, que analisava os projetos encaminhados pelas cooperativas e coordenava todo o processo de cadastramento e enquadramento das propostas, e um manual operativo que orientava a execução do programa, adequando-o às normas do próprio fundo (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Após a aprovação dos projetos, eles eram encaminhados ao agente financeiro do programa, o Badesul, que formulava o contrato de financiamento e efetuava posteriormente o pagamento das notas fiscais aos fornecedores. Nesse formato de operação, o risco do financiamento ficava a cargo do fundo, cabendo ao agente financeiro realizar os procedimentos operacionais dos contratos, os pagamentos das notas fiscais aos fornecedores e a gestão da conta bancária do fundo.

O programa inovou no modelo de relacionamento adotado para acesso dos agricultores familiares aos financiamentos. O beneficiário do programa se relacionava exclusivamente com a cooperativa da qual fazia parte, ficando sob responsabilidade dela a formalização e execução do processo. O banco repassador (Badesul), por sua vez, dirigia-se exclusivamente à cooperativa. Assim, as entidades coletivas dos camponeses cumpriam papel fundamental, sendo o elo entre as duas pontas, já que conheciam a realidade dos cooperados e os trâmites necessários à operacionalização do apoio. As cooperativas eram responsáveis por adquirir as estruturas e insumos e repassar aos produtores (ANA, 2019).

Após a aprovação e início da execução do primeiro conjunto de projetos, para a segunda etapa do programa, as cooperativas interessadas tiveram que submeter propostas de apoio financeiro no âmbito de um processo seletivo. Foram publicados dois editais para recebimento de propostas: um de apoio à continuidade de projetos, contemplando ações

complementares às executadas na primeira fase do programa, e outro para o apoio a novos projetos.

As propostas de apoio financeiro, juntamente com a documentação de habilitação da entidade interessada em obter financiamento, deviam ser encaminhadas via Feaper, conforme detalhado no manual e nos editais, sendo analisadas pelo Comitê Executivo do Feaper (Cefeaper). Após a publicação do resultado da habilitação, as cooperativas selecionadas e autorizadas pela SDR a elaborar o projeto técnico deveriam seguir as orientações previstas, atendendo aos critérios dos editais, justificando a finalidade do projeto e os itens de apoio (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

A SDR foi a responsável pela apreciação preliminar da documentação apresentada, observando os critérios de seleção dos projetos. Os projetos apreciados previamente pela secretaria foram então apresentados aos membros do Cefeaper, cuja competência foi estabelecida na Resolução Feaper 4/2015 (RIO GRANDE DO SUL, 2015). Na reunião do Conselho de Administração, os conselheiros deliberavam sobre a súmula de cada projeto, autorizando ou não o prosseguimento dos processos administrativos ao Badesul para contratação e liberação do recurso. Os recursos para execução dos projetos eram do BNDES Fundo Social. A prestação de contas física e financeira deveria ser encaminhada posteriormente ao Cefeaper, conforme estabelecido no Manual Operativo do Feaper (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

O programa ofereceu estímulo e orientação para o processo de transição agroecológica, por meio do apoio, do fortalecimento e da qualificação de diversas práticas que as famílias já desenvolviam, tendo na recuperação da fertilidade natural dos solos uma base fundamental. Adicionalmente, permitiu que as cooperativas adquirissem máquinas e equipamentos necessários para a prestação de serviços aos agricultores, bem como estruturas necessárias para o armazenamento e processamento de alimentos. Englobou ainda ações que vão além das

dimensões técnico-produtivas, comercial e econômica, apresentando alternativas às dificuldades enfrentadas no campo para o acesso à educação, à saúde, à moradia e ao saneamento básico, dialogando com uma pauta política de ampla base social e popular (ANA, 2019).

As ações do Programa Camponês de reestruturação produtiva das unidades familiares visaram a diversificação e a produção agroecológica de alimentos. Dessa forma, os investimentos permitiram incrementar a diversidade de alimentos e a renda oriunda das atividades realizadas na propriedade. Nas ações desenvolvidas, ressalta-se a importância do apoio complementar do Ecoforte aos projetos, seja para a execução, a consolidação ou a ampliação do Programa Camponês. A integração das ações do Ecoforte – de formação, ATER, fortalecimento das organizações da rede e diálogo sobre beneficiamento e comercialização – ampliou o alcance do Programa Camponês (ANA, 2019).

Entre os resultados desse processo, podem ser destacados: (i) o fortalecimento dos sistemas cooperativos; (ii) a diversificação da produção e a maior estabilidade na oferta de alimentos saudáveis; (iii) o aumento da produtividade; e (iv) o fortalecimento de canais curtos de comercialização, com maior autonomia dos produtores (ANA, 2019). Para a RCA, a sinergia entre os apoios (Programa Camponês e Ecoforte) contribuiu para diminuir o êxodo rural, aumentar a oferta de alimentos saudáveis e intensificar as dinâmicas de transição agroecológica (LOPES e PORTO, 2020).

## Avaliação da Pnapo e do Planapo no RS

No âmbito da política e do plano nacional, propôs-se nas reuniões da Cnapo a organização de seminários nas cinco regiões do país para discutir sua implementação. A edição da região Sul ocorreu nos dias 26 e 27 de abril de 2017, em Porto Alegre, organizada pela SDR (BRASIL, 2017b).

Entre as reflexões a respeito das sinergias entre o Planapo e as ações e programas em agroecologia e produção orgânica nos estados da região, constaram:

- i) necessidade de recursos adequados para sua execução;
- ii) dificuldade em responder à pergunta orientadora,<sup>4</sup> visto que há um desconhecimento sobre o Planapo, que precisa ser mais divulgado;
- iii) valorização dos agricultores passa pelo diálogo de conhecimento entre o tradicional e o científico;
- iv) falta de aderência entre a política municipal e o plano;
- v) preocupação com a descontinuidade das ações, tendo em vista o panorama político;
- vi) falta de priorização do tema nas instituições; e
- vii) pouca participação dos estados na construção do Planapo (BRASIL, 2017b).

---

4 Pergunta-chave do tema Sinergias entre o Planapo e as Ações e Programas em Agroecologia e Produção Orgânica nos Estados da Região (Tema 1): "Quais são as sinergias entre o Planapo e as ações e programas em agroecologia e produção orgânica nos seus Estados?" (BRASIL, 2017b).

No que tange aos avanços e desafios nas políticas públicas, entre outros, foram pontuados:

- i) consonância do PAA e Pnae nos estados com o Planapo;
- ii) Programa Camponês no RS, cujo cerne é a organização social, com financiamento a centros irradiadores de agrobiodiversidade e desenvolvimento de novas tecnologias;
- iii) impasses nas legislações sanitárias e ambientais para produção, beneficiamento e comercialização de produtos orgânicos e agroecológicos;
- iv) pouco avanço do Pronaf Agroecologia, em virtude de dificuldades com o agente financeiro;
- v) falta de sinergia entre o Planapo e o crédito fundiário;
- vi) Ecoforte foi um grande avanço e sinergia do Planapo nos territórios, pois fortaleceu as organizações dos agricultores e a relação deles com as universidades e a Embrapa, porém há preocupação com sua continuidade;
- vii) coincidência entre os objetivos e as estratégias do Planapo e os planos estaduais; e
- viii) preocupação com a continuidade das ações e chamadas públicas de ATER e de compras públicas, por conta do panorama político (BRASIL, 2017b).

A descontinuidade na implementação do apoio à agroecologia e a influência das mudanças institucionais na ação pública, tanto no âmbito federal quanto no estadual, também são mencionadas por Niederle e outros (2019) na análise da Peapo-RS.

Por fim, entre as diversas propostas apresentadas no seminário realizado em Porto Alegre, constaram:



- i) importância de a Pnapo ser uma política de Estado;
- ii) necessidade de melhor definição de tarefas entre sociedade civil e governo nas instâncias de gestão das políticas nacionais e estaduais;
- iii) maior envolvimento dos Conseas e conselhos municipais de agricultura na Pnapo e nas políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica; e
- iv) necessidade de maior investimento e crédito específico para implementar a agroecologia (BRASIL, 2017b).

## Considerações finais

---

No âmbito da agroecologia e da produção orgânica, ocorreram diversos avanços na construção e efetivação de políticas federais e estaduais de fomento e estímulo a sua adoção, que contaram com a colaboração financeira e institucional do BNDES. Como geralmente acontece na execução de políticas públicas, esse é um processo complexo que envolve diferentes atores e interesses, nem sempre convergentes.

A experiência do Rio Grande do Sul ilustra a tentativa de colocar em prática as ações propostas na política nacional, com atuação do governo estadual e participação de movimentos sociais, em especial de agricultores familiares organizados, diretamente interessados na execução de tais ações. A implantação dessas ações é bastante complexa, o que pode ser percebido ao identificar os atores envolvidos na arquitetura institucional adotada. Tomando-se como referência o Programa de Apoio à Agricultura Familiar e Camponesa, são eles: (i) governo estadual, com participação tanto da equipe técnica quanto

dos demais integrantes do Conselho do Feaper; (ii) sociedade civil, com envolvimento dos agricultores familiares, suas cooperativas e movimentos sociais; (iii) entidades de fomento, a exemplo do BNDES, apoiador da iniciativa; e (iv) Badesul, gestor financeiro do fundo.

A interlocução entre esses atores por si só configura um desafio, tendo em vista a realidade e a linguagem de cada um deles. Adicionalmente, seus interesses são muitas vezes conflitantes e, mesmo quando convergentes, a forma de colocá-los em prática nem sempre é coincidente. Entretanto, para que seja efetiva, a política pública precisa alcançar seu público-alvo e, nesse sentido, também depende da concordância e envolvimento dos beneficiários. Assim, o diálogo entre as partes interessadas é primordial e deve contar com a participação e compreensão das possibilidades, necessidades e limitações dos diversos atores envolvidos.

Ao retomar o exposto no Quadro 1, verifica-se que a formulação das políticas públicas é influenciada pela trajetória de discussão e articulação dos temas entre governo e sociedade civil, o que pôde ser observado no caso da Pnapo. Em relação à organização do Estado, é necessária a existência de instâncias com atribuição definida para implementação da política, inclusive com mandato de diálogo com as organizações não governamentais.

No apoio à agroecologia, observou-se que foram utilizadas estruturas já estabelecidas, como ministérios, secretarias e fundos estaduais, bem como criadas novas, como a Ciapo. Para além dos órgãos governamentais, instituíram-se colegiados com participação de entidades da sociedade civil, tanto na esfera federal (Cnapo) quanto estadual (comitê gestor do Rio Grande Agroecológico).

Quanto à adaptabilidade, a elaboração do segundo Planapo contou com aprendizados da primeira edição, a exemplo de novos eixos estratégicos e melhoria dos procedimentos de monitoramento e avaliação. Por fim, a permanência das políticas, com estabilidade ao longo do tempo, consiste em um dos pontos de atenção para continuidade das ações em âmbito federal e estadual.

Os resultados descritos sinalizam que, mesmo com todas as dificuldades, a formulação e a implementação de uma política para agroecologia e produção orgânica mostram-se viáveis. Apesar dos avanços, inúmeros desafios ainda estão presentes e vão desde a continuidade da atuação já proposta, com as oportunidades de melhoria identificadas, até a incorporação e execução de novas iniciativas, a fim de contemplar demandas não atendidas pelas ações anteriores. A inexistência, a partir de 2020, de planos de apoio à agroecologia em âmbito federal e no estado do Rio Grande do Sul, que foi objeto deste estudo, evidencia a mudança em curso no incentivo a essas práticas. Tal situação reforça a importância da atuação dos diversos atores na manutenção das conquistas obtidas e na busca de novas iniciativas para ampliar seu alcance.

## Referências

ANA – ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. É a hora e a vez do Programa Camponês: tecnologia social na luta por soberania alimentar. *Teia agroecológica* – Boletim informativo sobre tecnologias sociais em agroecologia. Rio Grande do Sul, ano 1, ed. 21, mai. 2019, Disponível em: [https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Informativo\\_21\\_WEB.pdf](https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Informativo_21_WEB.pdf). Acesso em: 2 mar. 2021.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

ECONÔMICO E SOCIAL. *Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Rio de Janeiro (RJ): BNDES, [20??]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Decreto 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília (DF), 1 jul. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm). Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. Decreto 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. *Diário Oficial*, Brasília (DF), p. 4, 21 ago. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm). Acesso em: 25 mai. 2019.

BRASIL. Decreto 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. *Diário Oficial*, Brasília (DF), 31 mai. 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm). Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Decreto 10.688, de 26 de abril de 2021. Altera o Decreto 9.064, de 31 de maio de 2017, que dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. *Diário Oficial*, Brasília (DF), 27 abr. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10688.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10688.htm#art1). Acesso em: 1 ago. 2021.

BRASIL. Lei 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília (DF), 3 jul. 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.696.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm). Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Lei 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial*, Brasília (DF), 25 jul. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm). Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília (DF), 17 jun. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm). Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Instrução Normativa 7, de 17 de maio de 1999. *Diário Oficial*, Brasília (DF), 19 mai. 1999. Disponível em: <http://www.agroecologia.gov.br/sites/default/files/publicacoes/IN%20007.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução Normativa 64, de 18 de dezembro de 2008. *Diário Oficial*, Brasília (DF), 19 dez. 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/vigilancia-agropecuaria/ivegetal/bebidas-arquivos/in-no-64-de-18-de-dezembro-de-2008.pdf/view>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Brasil Agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo 2013-2015*. Brasília (DF): MDA, 2013a. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2013/11/planapo-nacional-de-agroecologia-e-producao-organica-planapo.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Brasil Agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo 2016-2019*. Brasília (DF): MDA, 2016a. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Planapo-2016-2019.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria Interministerial 1, de 3 de maio de 2016. *Diário Oficial*, Brasília (DF), 5 mai. 2016b. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22793151/do1-2016-05-05-portaria-interministerial-n-1-de-3-de-maio-de-2016-22793073](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22793151/do1-2016-05-05-portaria-interministerial-n-1-de-3-de-maio-de-2016-22793073). Acesso em: 1 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República – Secretaria-Geral. Portaria Interministerial 54, de 12 de novembro de 2013. *Diário Oficial*, Brasília (DF), 13 nov. 2013b. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30047259/do1-2013-11-13-portaria-interministerial-n-54-de-12-de-novembro-de-2013-30047246](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30047259/do1-2013-11-13-portaria-interministerial-n-54-de-12-de-novembro-de-2013-30047246). Acesso em: 1 ago. 2021.

BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República. *Seminário regional de agroecologia e produção orgânica – Região Sul Resultados*. Brasília (DF), 8 set. 2017b. 87p.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. *Sobre o tema | Agricultura Familiar*. Brasília (DF): Embrapa, [20??]. Disponível em: <https://www.embrapa.br/tema-agricultura-familiar/sobre-o-tema>. Acesso em: 16 jul. 2021.

EVANS, P. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro (RJ): Ed. UFRJ, 2004.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. FAO no Brasil: *Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar*. [S.l.]: FAO, 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1190270/>. Acesso em: 21 jul. 2021.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. *Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas Brasileiras*. Brasília (DF): FAO, 2016. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i5335o.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2019.

FBB – FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. *Ecoforte*. Brasília (DF): FBB, [2013?]. Disponível em: <https://www.fbb.org.br/pt-br/ra/conteudo/ecoforte>. Acesso em: 6 jul. 2021.

FORTINI, R. *Um novo retrato da agricultura familiar do semiárido 2020 nordestino brasileiro [recurso eletrônico]: a partir dos dados do censo agropecuário 2017*. Viçosa (MG): IPPDS, UFV, 2020. Disponível em: <https://aksaam.ufv.br/wp-content/uploads/2020/09/Um-novo-retrato-da-agricultura-familiar.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agro 2017*. Rio de Janeiro (RJ): IBGE, [2018?]. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/2012-agencia-de-noticias/noticias/25786-em-11-anos-agricultura-familiar-perde-9-5-dos-estabelecimentos-e-2-2-milhoes-de-postos-de-trabalho.html#:~:text=A%20agricultura%20familiar%20encolheu%20no,a%20perder%20m%C3%A3o%20de%20obra>. Acesso em: 21 jul. 2021.

LIMA, D. *Políticas públicas de EaD no ensino superior: uma análise a partir das capacidades do Estado*. Tese (Doutorado em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro (RJ)), 2013. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Teses/2013/Daniela%20da%20Costa%20B%20P%20Lima.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2021.

LOPES, H.; PORTO, S. Dinâmicas territoriais de redes de agroecologia apoiadas pelo Programa Ecoforte: reflexões sobre histórias, práticas e unidades de referência. In: SCHMITT, C. et al. *Redes de agroecologia para o desenvolvimento dos territórios: aprendizados do Programa Ecoforte*. Rio de Janeiro (RJ): Articulação Nacional de Agroecologia – ANA, 2020. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Livro-Ecoforte-Web.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2021.

MOURA, I. Antecedentes e aspectos fundantes da agroecologia e da produção orgânica na agenda das políticas públicas no Brasil. In: SAMBUICHI, R. et al. (org.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília (DF): Ipea, 2017. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/144174\\_politica-nacional\\_WEB.PDF](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/144174_politica-nacional_WEB.PDF). Acesso em: 25 mai. 2019.

NIEDERLE, P. et al. Construção, institucionalização e implementação da política estadual de agroecologia e produção orgânica no Rio Grande do Sul. In: SABOURIN, E. (org.). *Construção de Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais*. Curitiba (PR): CRV, 2019.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Decreto 51.617, de 4 de julho de 2014. Regulamenta a Política Estadual de Agroecologia e de Produção Orgânica, cria o Programa Estadual de Agricultura de Base Ecológica – PABE, e cria o Comitê Gestor da Política Estadual de Agroecologia e de Produção Orgânica e do PABE. *Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre (RS), 7 jul. 2014b. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=61085&hTexto=&Hid\\_IDNorma=61085](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=61085&hTexto=&Hid_IDNorma=61085). Acesso em: 25 jul. 2021.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei 14.486, de 30 de janeiro de 2014. Institui a Política Estadual de Agroecologia e de Produção Orgânica e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre (RS), 31 jan. 2014a. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.486.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Resolução FEAPER 4, de 29 de julho de 2015. Aprova as Disposições Aplicáveis aos Contratos de Financiamentos pelo FEAPER (Manual FEAPER) que serão utilizadas nas operações subsidiadas com recursos orçamentários de 2015, bem como reorganiza e designa o Comitê Executivo do Conselho de Administração do FEAPER. *Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre (RS), 31 jul. 2015. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=287762>. Acesso em: 1 ago. 2021.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo. *Manual Programa de Apoio à Agricultura Familiar e Camponesa 2016*. Porto Alegre (RS): SDR, mai. 2016.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo. *Relatório de gestão 2015-2018*. Porto Alegre (RS): SDR, dez. 2018. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/revista-sdr-20-12-2018-compressed-1.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

RODRIGUES, M. *Políticas públicas*. São Paulo (SP): Publifolha, 2010.

SAMBUICHI, R. *et al.* Análise da construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil. *Texto para Discussão 2305* – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília (DF): Rio de Janeiro (RJ): Ipea, 2017. Disponível em: <http://agroecologia.gov.br/biblioteca/an%C3%A1lise-da-constru%C3%A7%C3%A3o-da-pol%C3%ADtica-nacional-de-agroecologia-e-produ%C3%A7%C3%A3o-org%C3%A2nica-no-brasil>. Acesso em: 23 abr. 2019.



SAMBUICHI, R. *et al.* Avaliação do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica: Primeiros Resultados. In: *Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – Sober*, 54, 2016, Maceió (AL). Disponível em: <http://icongresso.itarget.com.br/tra/arquivos/ser.6/1/6692.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2021.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria das Políticas Públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). *Políticas Públicas*. Brasília (DF): Enap, 2006. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425\\_coletanea\\_pp\\_v1.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf). Acesso em: 16 fev. 2021.

SILVA, P.; MELO, M. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Cadernos de Pesquisa NEPP*, Caderno 48. Campinas (SP): Unicamp, 2000. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/143/CadPesqNepp48>. Acesso em: 16 fev. 2021.

TROVATTO, M. *et al.* A Construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica: um olhar sobre a gestão do primeiro Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. In: SAMBUICHI, R. *et al.* *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília (DF): Ipea, 2017. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/144174\\_politica-nacional\\_WEB.PDF](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/144174_politica-nacional_WEB.PDF). Acesso em: 25 mai. 2019.

